

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

ЛАВРЕНОВА Ольга Ігорівна

УДК 342.97:342.6(477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК ЦЕНТРАЛЬНОГО ОРГАНУ
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2014

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національному університеті «Одеська юридична академія» Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України
КІВАЛОВ Сергій Васильович,
Національний університет
«Одеська юридична академія»,
Президент

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
ГОЛОСНІЧЕНКО Іван Пантелійович,
Національний технічний університет України
«Київський політехнічний інститут»,
завідувач кафедри господарського
та адміністративного права;

кандидат юридичних наук, доцент
КОРОПАТОВ Олег Миколайович,
Одеський державний університет
внутрішніх справ,
начальник кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності ОВС

Захист відбудеться «10» жовтня 2014 р. о 12 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: 65009, м. Одеса, Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий «5» вересня 2014 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Л.Р. Біла-Тіунова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. На сучасному етапі розвитку української держави на перший план виходять людина і громадянин, забезпечення її прав та свобод. Реалізація їх прав та свобод, надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам головним чином забезпечується через діяльність органів виконавчої влади, і насамперед, центрального рівня. З огляду на це, особливої актуальності на теперішній час набувають питання створення та функціонування оптимальної системи центральних органів виконавчої влади.

За роки незалежності України система центральних органів виконавчої влади зазнала безліч трансформацій і тепер продовжує змінюватися. До 2010 р. взагалі не існувало чітких критеріїв розмежування правового статусу між різними центральними органами виконавчої влади. Тому на практиці завдання та функції цих органів не завжди відповідали задекларованому статусу. Важливим кроком на шляху до вирішення цієї проблеми став Указ Президента України від 09.12.2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», яким було створено нову систему центральних органів виконавчої влади, побудовану на принципові розмежування функцій цих органів. Остаточно таку систему було закріплено в Законі України від 17.03.2011 р. «Про центральні органи виконавчої влади». Згідно із цими актами в Україні систему центральних органів виконавчої влади становлять чотири функціонально відокремлених типи органів: міністерство, служба, агентство та спекація.

Саме із прийняттям зазначених актів уперше в системі центральних органів виконавчої влади було функціонально виокремлено такий орган, як державна служба, пріоритетною для якої, серед інших функцій, є функція з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам. До цього часу органи під назвою «державна служба» існували, проте їх не було виокремлено серед інших центральних органів виконавчої влади, а за своїм статусом вони прирівнювалися до інших органів державного управління (державного комітету чи центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом).

Створення нових органів вимагає науково-теоретичного осмислення їх завдань, функцій, компетенцій, місця серед інших органів державного управління. Майже щоквита відсутність фундаментальних досліджень теоретичних і практичних питань діяльності державних служб, їх місця та ролі в державному управлінні зумовили необхідність комплексного дослідження адміністративно-правового статусу державної служби як центрального органу виконавчої влади, виявлення недоліків правового регулювання її діяльності та пошуку шляхів його удосконалення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційну роботу виконано відповідно до плану наукових досліджень

кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» «Теоретико-правове забезпечення реалізації адміністративної реформи в Україні», що є складовою частиною теми «Традиції і новачі у сучасній українській державності та правовому житті» (державний реєстраційний номер 010IU001195).

Мета і задачі дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу теоретичних джерел, чинного законодавства та узагальнення практики його реалізації визначити поняття та структуру адміністративно-правового статусу державної служби як центрального органу виконавчої влади, її місце в системі інших органів державного управління, а також надати пропозиції та рекомендації щодо удосконалення чинного законодавства щодо їх регламентації.

Для досягнення зазначеної мети передбачено вирішити такі задачі:

визначити стан наукових досліджень правового статусу державної служби як центрального органу виконавчої влади та основні напрямки їх подальшого здійснення;

охарактеризувати становлення та розвиток державної служби як центрального органу виконавчої влади в Україні;

визначити особливості юридичної природи адміністративно-правового статусу державної служби, його зміст та структуру;

виокремити та охарактеризувати особливості нормативно-правового регулювання функціонування державної служби;

визначити систему принципів функціонування державної служби та охарактеризувати їх;

виокремити та охарактеризувати функції державної служби, класифікувати їх;

охарактеризувати особливості форм та методів діяльності державної служби;

охарактеризувати особливості надання державною службою адміністративних послуг фізичним та юридичним особам;

надати пропозиції щодо удосконалення законодавства про адміністративно-правовий статус державної служби.

Об'єктом дослідження є система центральних органів виконавчої влади як суб'єкт адміністративного права.

Предметом дослідження є адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. За допомогою системного методу адміністративно-правовий статус державних служб розглянуто як цілісну взаємопов'язану систему, що базується на комплексному застосуванні усіх інших методологічних підходів, які у своїй єдності відображають різноаспектне бачення адміністративно-правового статусу державних служб (р. 2). За допомогою

формально-логічного методу досліджувались сутність адміністративно-правового статусу державних служб, його основні елементи (п. 1.3). Історико-правовий метод було використано при аналізі накових досліджень адміністративно-правового статусу державної служби як центрального органу виконавчої влади та процесу становлення державних служб в Україні (п.п. 1.1, 1.2). Методи класифікації, групування, системно-структурний застосовано для визначення видів функцій органів державного управління (п. 2.1), групування повноважень керівника державної служби та адміністративних послуг, що надаються державними службами (п.п. 2.2, 2.5). Для формулювання пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення адміністративно-правового статусу державних служб застосовано порівняльно-правовий метод, метод документального аналізу (п.п. 1.4, 1.5, 2.4, 2.5).

Науково-теоретичною базою дисертації стали наукові праці таких вчених-юристів із теорії адміністративного права та державного управління, як: В.Б. Авер'янов, А.П. Альохін, Д.М. Бахрах, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, Є.Ф. І.П. Голосніченко, Демський, Є.В. Додін, М.І. Єропкін, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, А.П. Коренев, Б.А. Кормич, О.Є. Кутафін, Т.А. Лагковська, В.Я. Малиновський, В.П. Погорілко, С.Г. Сєрьогіна, В.П. Тимошук, О.С. Фришський, М.К. Якимчук, Х.Н. Ярмачі та ін.

Нормативною базою наукового дослідження є положення Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів України, які стосуються системи та правового статусу державних органів, у тому числі державних служб.

Емпіричну базу дослідження становлять узагальнена практика застосування адміністративного законодавства щодо діяльності державних служб та публікації в періодичних виданнях.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першим у сучасній українській правовій науці монографічним дослідженням адміністративно-правового статусу державних служб як центральних органів виконавчої влади у контексті реформування системи державного управління.

У результаті здійсненого дослідження сформульовано нові наукові положення, важливі і в теоретичному плані, і в нормативному аспекті, і для практичної діяльності державних служб. Основні з них такі:

уперше:

обґрунтовано висновок щодо необхідності законодавчого закріплення права державних служб видавати нормативно-правові акти, а не лише акти організаційно-розпорядчого характеру (запропоновано внести відповідні зміни до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»);

обґрунтовано необхідність застосування принципів управління якістю відповідно до міжнародних стандартів ISO серії 9000 в діяльності державних служб;

визначено, що пріоритетними функціями Державної служби України з контролю за наркотиками, Державної служби експортного контролю України та Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України є здійснення державного нагляду і контролю, що знайшло своє відображення у завданнях, функціях, компетенції, так і в самій назві цих органів, і запропоновано перейменувати ці органи на: Державну інспекцію України з контролю за наркотиками, Державну інспекцію експортного контролю України та Державну інспекцію гірничого нагляду та промислової безпеки України;

здійснено класифікацію завдань державної служби як центрального органу виконавчої влади на: 1) загальні – притаманні всім державним службам: а) основні (реалізація державної політики у визначеній сфері та внесення пропозицій щодо формування державної політики у визначеній сфері); б) додаткові (здійснення контролю та нагляду за додержанням вимог законодавства у визначеній сфері та здійснення міжнародно-правового співробітництва у визначеній сфері); 2) спеціальні – притаманні конкретній державній службі в залежності від її предмета відання;

набули подальшого розвитку:

процедура прийняття державною службою правових актів управління у залежності від того, чи приймається нормативно-правовий акт, чи індивідуальний правовий акт у частині виокремлення її стадій;

теза щодо необхідності виключно законодавчого регулювання питання оплати за надання державною службою адміністративних послуг;

класифікація повноважень керівника державної служби на три групи: представницько-управлінські (функціональні); організаційні; кадрові;

теза про необхідність віднесення до змісту адміністративно-правового статусу державної служби форм і методів її діяльності;

теза про те, що державна служба не може нести юридичну відповідальність, і ця відповідальність не є структурним елементом її адміністративно-правового статусу.

Практичне значення одержаних результатів. Дисертація має теоретико-прикладний характер, її висновки та пропозиції становлять науковий та практичний інтерес і можуть бути використаними у:

науково-дослідній сфері – для подальшого розвитку наукових положень теорії адміністративного права, здійснення подальших спеціальних наукових досліджень органів державного управління;

правотворчості – для внесення змін та доповнень до законів та інших нормативно-правових актів, що регулюють діяльність центральних органів виконавчої влади, зокрема і державних служб;

правозастосуванні – для удосконалення організаційно-правових засад функціонування державних служб як органів центральної виконавчої влади;

навчальному процесі – для підготовки підручників, навчальних посібників з таких навчальних дисциплін, як «Адміністративне право України», «Державне управління».

Апробація результатів дослідження. Результати дисертаційного дослідження доповідалися на: міжнародній науковій конференції «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 20–21 квітня 2012 р.), міжнародній науково-практичній конференції «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права» (м. Одеса, 30 листопада 2012 р.), міжнародній науково-практичній конференції «Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин» (м. Харків, 2–3 березня 2013 р.), міжнародній науково-практичній конференції «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 16–17 травня 2013 р.), міжнародній науково-практичній конференції «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 16–17 травня 2014 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації висвітлено в 11 працях, 6 із них – у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, 1 – у зарубіжному виданні.

Структура дисертації. Дисертація складається із вступу, двох розділів, що включають десять підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 211 сторінок, із яких основного тексту – 193 сторінки, список використаних джерел містить 171 найменування і розміщений на 18 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У Вступі обґрунтовано актуальність дослідження, зв'язок його з науковими програмами та планами, визначено завдання, мету, об'єкт, предмет і методологічні основи, наукову новизну, теоретичне і практичне значення одержаних результатів, наведено відомості про апробацію, публікації, структуру та обсяг дисертації.

Розділ перший «Теоретико-правові засади адміністративно-правового статусу державної служби як центрального органу виконавчої влади» складається з п'яти підрозділів, в яких досліджено історіографію питання, становлення державної служби як центрального органу виконавчої влади, розглянуто поняття адміністративно-правового статусу державної служби, надано аналіз нормативно-правового регулювання та принципів діяльності цього органу державного управління.

У підрозділі 1.1. *«Стан наукових досліджень адміністративно-правового статусу державної служби як центрального органу виконавчої влади»* проаналізовано наукові праці вітчизняних вчених-правників, предметом дослідження яких були питання функціонування системи центральних органів виконавчої влади у цілому, та деяких видів, зокрема, і встановлено, що ці дослідження стосуються окремих питань функціонування державної служби (В.Б. Авєр'янов, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, О.Д. Крупчан, В.С. Гошовський та ін.),

і не надають цілісної уяви про особливості нього органу виконавчої влади з урахуванням реформування системи державного управління. Зазначено, що питання саме правового статусу державних служб в українській правовій науці взагалі не досліджувалися, хоча мають місце наукові доробки щодо статусу конкретних державних служб [І.В. Письменний, Д.В. Приймаченко (Державна митна служба), Н.О. Зезека (Державна служба зайнятості), О.О. Бригінець (Державна податкова служба)]. Зазначено, що переважну більшість таких досліджень було здійснено ще до проведення оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, але вони не відображають політико-правових реалій сьогодення. Таким чином, без належного теоретико-правового визначення залишаються такі важливі питання, як: державна служба в системі центральних органів виконавчої влади; особливості взаємодії державних служб з іншими органами виконавчої влади; цілі, завдання, принципи, компетенція і функції державної служби тощо.

У підрозділі 1.2. «Становлення державної служби як центрального органу виконавчої влади» проаналізовано етапи розвитку та трансформації системи центральних органів виконавчої влади та створення у цій системі такого органу державного управління, як державна служба.

Зазначено, що за роки незалежності України система центральних органів виконавчої влади не раз зазнавала змін: так, до 2010 р. систему центральних органів виконавчої влади становили три групи органів: міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. При цьому, критерії розмежування цих органів один від одного були розмитими, нечіткими, а правильніше сказати – на практиці їх, власне, й не було. Це призвело до значного зростання кількості центральних органів виконавчої влади, які часто дублювали повноваження один одного та обтяжували державний бюджет.

Важливим кроком у вирішенні цієї проблеми було прийняття Указу Президента України від 09.12.2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» та Закону України від 17.03.2011 р. «Про центральні органи виконавчої влади» (саме в такій послідовності), згідно з якими систему центральних органів виконавчої влади становлять міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які утворюються у вигляді служб, агентств, інспекцій. Критерієм їхнього розмежування є характер виконуваних функцій: надання адміністративних послуг, управління об'єктами державної власності, контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства. Саме із прийняттям цих актів уперше з'явилися державні служби як самостійний вид центральних органів виконавчої влади, на який покладено виконання різних функцій з пріоритетом надання

адміністративних послуг фізичним і юридичним особам. При цьому зазначено, що державні служби було утворено шляхом або реорганізації уже існуючих органів (в основному міністерств та комітетів), або створення нових органів.

Акцентовано увагу на тому, що деякі з новоутворених державних служб отримали не зовсім вдалу назву: Державна служба України з контролю за наркотиками, Державна служба експортного контролю України та Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України. Так, назва державної служби має відображати, насамперед, її функціональне призначення (санітарно-епідеміологічна, ресстраційна, авіаційна тощо) із чітким визнанням того, що пріоритетним для неї є функція з надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам. Отже, використання у самій назві державної служби слів «контроль» чи «нагляд» видається не тільки некоректним, але й таким, що нівелює сам підхід класифікації центральних органів виконавчої влади, передбачений у вищезазначених Указі та Законі України.

У підрозділі 1.3. *«Поняття та зміст адміністративно-правового статусу державної служби як центрального органу виконавчої влади»* проаналізовано існуючі у науковій літературі підходи щодо визначення поняття та складових елементів адміністративно-правового статусу, і зазначено, що адміністративно-правовий статус державної служби – це складна правова конструкція, яка включає в себе чотири блоки елементів: 1) цільовий: цілі, завдання та функції державної служби; 2) структурно-організаційний: нормативне визначення порядку формування державної служби та її підпорядкованості відповідному міністерству, а також організаційна структура органу державного управління; 3) компетенційний: охоплює права та обов'язки відповідного органу державного управління, а також предмети його відання; 4) блок форм і методів діяльності: форми діяльності державних служб – це зовнішнє вираження змісту конкретних дій, що безперервно здійснюються відповідним органом (посадовими особами) з метою реалізації покладених на нього завдань та функцій; методи діяльності державних служб – це сукупність способів, прийомів та засобів цілеспрямованого, організуючого впливу суб'єктів управління на об'єкти, яких віднесено до їх відання.

Обґрунтовано думку, що відповідальність не може бути включено як елемент до структури адміністративно-правового статусу, оскільки орган державного управління не може нести юридичну відповідальність, тому що його не може бути примусово позбавлено певних соціальних благ чи цінностей (матеріальних, духовних чи особистих), що є обов'язковою ознакою юридичної відповідальності.

У підрозділі 1.4. *«Правові засади діяльності державної служби як центрального органу виконавчої влади»* встановлено, що нормативно-правові акти, що регулюють діяльність державних служб, становлять

на теперішній час сукупність, а не систему нормативно-правових актів, які у ряді випадків: а) приймаються з порушенням порядку їхньої ієрархії (спочатку підзаконні нормативно-правові акти, а потім – закони: як приклад, спочатку Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», а потім – Закон «Про центральні органи виконавчої влади», який суттєво змінив основні положення Указу); б) протирічать один одному. Зазначено, що ключову позицію в регулюванні діяльності державних служб посідає Закон України від 17.03.2011 р. «Про центральні органи виконавчої влади», який є першим законодавчим актом, що визначив організацію, повноваження та характер взаємозв'язків центральних органів виконавчої влади України.

З огляду на те, що більшість функцій державних служб становлять функції з надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам, особливу увагу приділено нормативно-правовому регулюванню надання адміністративних послуг в Україні. Встановлено, що, незважаючи на безперечні досягнення у плані законодавчого регулювання надання адміністративних послуг, все ще невирішеним залишається, зокрема, питання оплати за надання адміністративних послуг, яке на теперішній час здійснюється на рівні підзаконних нормативно-правових актів. У зв'язку із цим обґрунтовано необхідність прийняття Закону «Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання», який врегулював би питання плати за надання адміністративних послуг, установив би чіткий перелік платних та безоплатних адміністративних послуг.

Акцентовано увагу на непослідовності у внесенні змін до нормативно-правових актів, що сприяє появі правових колізій, які негативно позначаються на ефективності функціонування державного управління в цілому, та державних служб, зокрема. Так, зміни у переліку центральних органів виконавчої влади мають оперативну і чітко відобразитися у «Схемі організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади». Водночас, після утворення Державної фіскальної служби до «Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади» жодних змін внесено не було, а в переліку міністерств досі зазначається Міністерство доходів та зборів. Не вносяться також своєчасно зміни до Положень про центральні органи виконавчої влади, зокрема, після внесення змін до Конституції України в 2014 р. було змінено порядок призначення керівників центральних органів виконавчої влади. Відповідних змін було внесено до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», однак до Положення про державні служби жодних змін внесено не було.

У підрозділі 1.5. «Принципи діяльності державної служби як центрального органу виконавчої влади» на підставі дослідження загальних принципів діяльності органів виконавчої влади (верховенства права; законності; забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина;

відповідальності органів виконавчої влади та їх посадових осіб перед людиною і державою; участі громадян та їх об'єднань в державному управлінні; рівноправності громадян) особливу увагу акцентовано на Постанові «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади», якою впроваджено системи управління якістю в органах виконавчої влади, відповідно до міжнародних стандартів ISO серії 9000. Обґрунтовано думку про необхідність запровадження принципів управління якістю у діяльність державних служб. Насамперед, мова йде про такі принципи, як: а) орієнтація на споживача; б) провідна роль керівників; в) заінтересованість службовців у досягненні кінцевого результату; г) безперервності; д) системності; ж) постійне поліпшення діяльності; з) прийняття обґрунтованих рішень на підставі детального аналізу відповідної інформації; і) взаємодія з населенням, громадськими формуваннями, підприємствами, установами, організаціями та органами державного управління.

Розділ другий «Характеристика елементів адміністративно-правового статусу державної служби як центрального органу виконавчої влади» складається з п'яти підрозділів, в яких досліджено елементи адміністративно-правового статусу державної служби як центрального органу виконавчої влади.

У підрозділі 2.1. «Цілі, завдання та функції державної служби як центрального органу виконавчої влади» охарактеризовано цільовий блок адміністративно-правового статусу державної служби як центрального органу виконавчої влади.

Зазначено, що мету діяльності державної служби слід розглядати як її призначення для суспільства. Вона вирізняється високим ступенем стабільності та є незмінною протягом усього часу існування органу державного управління. Завдання, у свою чергу, конкретизують та доповнюють поставлені цілі і залежать від тієї сфери суспільного життя, управління в якій здійснює відповідна державна служба. Завдання державних служб визначено у Положеннях про відповідні державні служби, їх може бути декілька. Їх слід класифікувати на два види: 1) загальні: ці завдання поділяються на два підвиди: а) основні: всі без виключення державні служби здійснюють завдання з реалізації державної політики у визначеній сфері та внесення пропозицій щодо формування державної політики у визначеній сфері; б) додаткові: серед завдань, виконання яких покладено на окремі державні служби, слід зазначити також завдання щодо здійснення контролю та нагляду за додержанням вимог законодавства у визначеній сфері та здійснення міжнародно-правового співробітництва у визначеній сфері; 2) спеціальні. Більшість завдань все ж є індивідуальними для кожної державної служби і залежать від тієї сфери суспільного життя, управління в якій здійснює відповідна державна служба.

Зазначено, що функції державної служби як центрального органу виконавчої влади – це основні напрямки її діяльності, обумовлені основними

цілями та завданнями, що стоять перед нею, виконуваною нею в суспільстві роллю і призначенням. Виокремлено такі ознаки функцій державної служби: а) мають об'єктивний характер; б) обумовлюються потребами суспільства і встановлюються залежно від цілей та завдань, що ставляться перед відповідним органом; в) характеризуються певною стабільністю; г) є відносно самостійними та однорідними. Визначено, що функції державної служби слід поділяти на такі групи: надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам; здійснення державного нагляду та контролю; управління об'єктами державної власності. Зазначено, що у ряді випадків функції із здійснення контролю і нагляду посідають значне місце серед інших функцій і доцільно було б віднести деякі служби до іншого виду центральних органів виконавчої влади – інспекції (Державна служба України з контролю за наркотиками, Державна служба експортного контролю України та Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України).

У **підрозділі 2.2. «Структурно-організаційний блок адміністративно-правового статусу державної служби як центрального органу виконавчої влади»** досліджено складові елементи структурно-організаційного блоку адміністративно-правового статусу державної служби: нормативне визначення порядку формування та ліквідації державної служби та її підпорядкованості відповідному міністерству, організаційну структуру.

Зазначено, що державні служби утворюються, реорганізуються та ліквідуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, а їхня діяльність спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів. У контексті характеру управлінських зв'язків між державною службою та відповідним міністром зазначено, що у цьому разі має місце повне підпорядкування, оскільки воно стосується: а) установчих питань діяльності державних служб; б) визначення їх правового статусу; в) кадрових питань; г) здійснення контролюючих функцій, отримання звітності тощо.

Основними елементами організаційної побудови державної служби є: а) керівництво органу (керівник та його заступники); б) апарат державної служби; в) її територіальні органи; г) підприємства, установи, організації, що належать до сфери її управління; д) консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи. Повноваження керівника державної служби умовно поділено на три групи: 1) представницько-управлінські (функціональні): повноваження, які пов'язані з виконанням керівником завдань і функцій відповідної державної служби; 2) організаційні: повноваження з керівництва та оперативного управління діяльністю державної служби; 3) кадрові: повноваження щодо призначення, звільнення та переміщення службовців на посадах, визначення їх функціональних повноважень.

Зазначено, що апарат державної служби як центрального органу виконавчої влади – це організаційно поєднана сукупність структурних

підрозділів, що забезпечують і діяльність керівника державної служби, і виконання покладених на державну службу завдань. Звернено увагу на те, що у складі апарату державної служби утворюються структурні підрозділи, яких можна поділити на функціональні (забезпечують виконання функцій та повноважень, спрямованих на досягнення основної мети діяльності даного органу) та обслуговуючі (виконують роботу, пов'язану із забезпеченням необхідних умов функціонування органу незалежно від напряму та характеру його завдань).

Охарактеризовано територіальні органи державної служби, які можуть утворюватись як юридичні особи публічного права, або як структурні підрозділи апарату державної служби. У залежності від цього визначено відповідний порядок їх утворення. Акцентовано увагу на тому, що територіальні органи державної служби можуть утворюватись лише в випадках, коли їх створення передбачено положенням про відповідну державну службу, тобто не всі державні служби мають таке право.

У підрозділі 2.3. «Компетенція державної служби як центрального органу виконавчої влади» досліджено поняття та складові елементи компетенції державної служби як центрального органу виконавчої влади.

Зазначено, що компетенція – це складна правова категорія, зміст якої становлять предмети відання, а також права і обов'язки суб'єкта владних повноважень. Обґрунтовано думку щодо недоцільності розширеного трактування поняття «компетенція». Визначено, що функції не можуть бути включеними як елемент до поняття «компетенція», оскільки функції встановлюють частину тієї діяльності, яку має здійснювати орган державного управління у рамках свого статусу в державному апараті (загальний напрямок діяльності), а компетенція визначає, що «може» і «має» здійснити орган на виконання такої діяльності (конкретні владні дії у межах загального напрямку державно-владної діяльності). Завдання також не входять до поняття «компетенція», оскільки вони розкривають мету діяльності державної служби та обумовлюють компетенцію лише в загальних рисах, а не визначають її зміст.

Установлено, що під предметами відання державної служби як елементом компетенції, слід розуміти сфери суспільного життя, в яких функціонує цей юридично компетентний орган. При цьому, предмет відання державної служби обов'язково має бути нормативно закріпленим. У свою чергу, повноваження як елементом компетенції можна визначити як перелік конкретних прав і обов'язків, установлених і закріплених законами та іншими нормативно-правовими актами за державною службою, які є необхідними для реалізації покладених на неї завдань і функцій. Права та обов'язки є основним змістом компетенції. Якщо громадянин чи суб'єкти господарювання можуть на свій власний розсуд використати або не використати своє суб'єктивне право, то державні служби та їх посадові особи зобов'язані використати усі надані їм державою права для успішного вирішення поставлених перед ними завдань. Для ефективного виконання

покладених на них завдань та функцій державні служби наділено широким колом повноважень: окрім загальних повноважень, що є характерними для всіх державних служб, кожна державна служба має також свої специфічні повноваження для здійснення управління у відповідній сфері суспільного життя.

У підрозділі 2.4. «*Форми та методи діяльності державної служби як центрального органу виконавчої влади*» розглянуто правові та неправові форми та методи діяльності державної служби як центрального органу виконавчої влади.

Під формами діяльності державних служб як центральних органів виконавчої влади слід розуміти зовнішнє вираження змісту конкретних дій, що безперервно здійснюються відповідним органом державного управління (посадовими особами) з метою реалізації покладених на нього завдань та функцій. Форми діяльності державних служб у залежності від юридичних наслідків поділяються на: правові (видання правових актів управління, укладання адміністративних договорів, здійснення юридично значущих дій) та неправові (запровадження організаційних заходів, здійснення матеріально-технічних операцій).

Акцентовано увагу на тому, що, відповідно до ст. 23 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» державні служби, у межах своїх повноважень, видають накази організаційно-розпорядчого характеру, організовують та контролюють їх виконання, і ця норма дублюється також в усіх Положеннях про відповідні державні служби. Таким чином, законодавець не надає права державним службам видавати правові акти нормативного характеру. Водночас, на практиці державні служби все ж видають нормативно-правові акти, а Міністерство юстиції України їх реєструє. Так, на офіційному веб-сайті цього органу серед видавців зареєстрованих нормативно-правових актів указуються також і державні служби. Невизначеність щодо того, чи мають все ж таки інші центральні органи виконавчої влади, окрім міністерств, право видавати нормативно-правові акти, викликає труднощі не лише у правозастосовній діяльності органів публічного управління. Зокрема, невирішеним є питання щодо оскарження таких актів. Таким чином, слід передбачити право для всіх центральних органів виконавчої влади, у тому числі для державних служб, видавати накази не лише організаційно-розпорядчого, але й нормативного характеру. Запропоновано ст. 23 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» викласти в такій редакції: «Центральний орган виконавчої влади у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України та наказів міністерств видає накази, які підписує керівник центрального органу виконавчої влади». Відповідно до цього слід також внести відповідні зміни до Положення про державні служби.

Зазначено, що укладення адміністративних договорів є невід'ємною частиною діяльності державних служб. При цьому адміністративні договори укладаються державними службами з: органами державної влади іноземних країн; органами державної влади України; певними підприємствами, установами та організаціями. Встановлено, що найбільш поширеним у діяльності державних служб слід назвати укладення договорів про взаємодію та співпрацю, предметом яких є взаємодія сторін та обмін інформацією. Досить поширеним є також укладення галузевих угод між державними службами та профспілками працівників.

Охарактеризовано особливості таких методів діяльності державних служб як центральних органів виконавчої влади, як переконання, заохочення та примус.

У підрозділі 2.5. **«Надання адміністративних послуг як основна функція державної служби як центрального органу виконавчої влади»** досліджено поняття «адміністративні послуги», здійснено класифікацію адміністративних послуг, що надаються державними службами як центральними органами виконавчої влади, розглянуто способи надання таких послуг.

Зазначено, що адміністративні послуги – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Адміністративні послуги, що надаються державними службами слід поділити на: видачу, анулювання, зупинення та переоформлення ліцензій; видачу дозволів; реєстрацію з веденням відповідних реєстрів; атестацію; сертифікацію; оформлення та видачу різних документів; патентування (здійснює лише Державна служба інтелектуальної власності України); проставлення апостиля (здійснює лише Державна реєстраційна служба України). За критерієм платності послуги, що надаються державними службами, можна поділити на платні та безоплатні.

Акцентовано увагу на тому, що є декілька способів надання адміністративних послуг державними службами, насамперед, безпосередньо. Зазначено, що перелік адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг, має обов'язково включати адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України. Як правило, це базові адміністративні послуги, які є найбільш затребуваними. При цьому слід зазначити, що суб'єктами надання більшості з них є саме державні служби (35 із 52 адміністративних послуг). У разі, якщо адміністративна послуга за законом надається через центри надання адміністративних послуг, то суб'єктам надання адміністративних послуг забороняється здійснювати прийом заяв суб'єктів звернень щодо надання адміністративних послуг; видавати суб'єктам звернень оформлені результати надання адміністративних послуг. Встановлено, що Єдиний державний портал

адміністративних послуг на теперішній час не забезпечує усіх тих можливостей, що передбачені законом, і цей портал нині виконує скоріше інформаційну функцію. Ще одним способом отримання адміністративної послуги є можливість її отримання через відділення «Укрпошти», а надає такі послуги єдиний орган державного управління - Державна реєстраційна служба України.

Встановлено, що важливим аспектом надання адміністративних послуг є якість їх надання, яку можна визначити за такими критеріями: результативність, своєчасність, доступність, зручність, відкритість, повага до особи та професійність, і зазначено, що на теперішній час надання адміністративних послуг в Україні багато в чому не відповідає указаним критеріям.

ВИСНОВКИ

У результаті здійсненого дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на удосконалення адміністративно-правового статусу державної служби як центрального органу виконавчої влади. Основні з них такі:

1. Державна служба -- це центральний орган виконавчої влади, пріоритетність функцій якого стає основою функцій з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, поряд із здійсненням і функцій управління об'єктами державної власності, контролю і нагляду. На теперішній час в системі центральних органів виконавчої влади немає державних служб, на які покладалися б тільки функції з надання адміністративних послуг. Система цих органів перебуває у процесі становлення, і цей процес відбувається досить складно, суперечливо і неоднозначно. До системи державної служби віднесено ряд органів, які і за своєю назвою, і за своїм функціональним призначенням не відповідають критеріям, яким має відповідати державна служба як центральний орган виконавчої влади (Державна служба України з контролю за наркотиками, Державна служба експортного контролю України та Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України).

2. Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади -- це складна правова конструкція, що включає в себе чотири блоки елементів: 1) цільовий (цілі, завдання і функції); 2) структурно-організаційний (нормативне регулювання порядку формування та ліквідації державних служб, їх підпорядкованості відповідним міністерствам та організаційна структура); 3) компетенційний; 4) блок форм і методів діяльності. Водночас, аргументовано, що до змісту адміністративно-правового статусу державної служби не може бути включено як елемент юридичну відповідальність, оскільки державна служба як центральний орган виконавчої влади не може її нести.

3. Завдання державної служби як центрального органу виконавчої влади є структурним елементом її адміністративно-правового статусу. Завдання класифіковано на два види: 1) загальні (притаманні всім державним службам): ці завдання поділяються, у свою чергу, на два підвиди: а) основні: всі без виключення державні служби здійснюють завдання з реалізації державної політики у визначеній сфері та внесення пропозицій щодо формування державної політики у визначеній сфері; б) додаткові: серед завдань, виконання яких покладено на ряд державних служб, є завдання щодо здійснення контролю та нагляду за додержанням вимог законодавства у визначеній сфері та здійснення міжнародно-правового співробітництва у визначеній сфері; 2) спеціальні, притаманні конкретній державній службі в залежності від її предмета відання.

4. На основі дослідження характеру управлінських зв'язків між державною службою та відповідним міністром зроблено висновок, що у цьому випадку має місце так зване «повне» підпорядкування. Зазначено, що основними елементами організаційної побудови державної служби є: а) керівництво органу (керівник та його заступники); б) апарат державної служби; в) її територіальні органи; г) підприємства, установи, організації, що належить до сфери її управління; д) консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи. Повноваження керівника державної служби поділено на три групи: представницько-управлінські (функціональні); організаційні; кадрові.

5. Компетенція – це складна правова категорія, зміст якої становлять предмети відання і повноваження державної служби як центрального органу виконавчої влади. Встановлено, що такі поняття як «функції» та «завдання» не входять до поняття «компетенція», а обумовлюють її.

6. Форми діяльності державних служб як центральних органів виконавчої влади – це зовнішнє вираження змісту конкретних дій, що безперервно здійснюються відповідним органом державного управління (посадовими особами) з метою реалізації покладених на нього завдань та функцій. З'ясовано, що чинне законодавство не передбачає права державних служб видавати правові акти нормативного характеру, проте на практиці державні служби все ж видають нормативно-правові акти, а Міністерство юстиції України їх реєструє. Запропоновано ст. 23 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» викласти у новій редакції. Відповідно до цього також слід внести зміни до Положення про державні служби. Встановлено, що набуло поширення у діяльності державних служб укладення договорів про взаємодію та співпрацю, предметом яких є координація діяльності сторін та обмін інформацією.

7. Адміністративні послуги, що надаються державними службами як центральними органами виконавчої влади, у залежності від змісту, поділено на такі види: а) видача, анулювання, зупинення та переоформлення ліцензій; б) видача дозволів; в) реєстрація з веденням відповідних реєстрів; г) агентація; д) сертифікація; ж) оформлення та видача різних документів;

з) патентування; і) проставлення апостилів. За критерієм платності послуги, що надаються державними службами, поділено на платні та безплатні.

8. Встановлено, що надання адміністративних послуг державними службами здійснюється: а) безпосередньо; б) через центри надання адміністративних послуг; в) через Єдиний державний портал адміністративних послуг. Зазначено, що на теперішній час Єдиний державний портал адміністративних послуг не забезпечує усіх тих можливостей, що передбачені законом, а виконує лише інформаційну функцію; г) через відділення «Укрпошти».

9. Запропоновано внести такі зміни і доповнення до:

1) «Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади», затвердженої Указом Президента України від 9.12.2010 р. – виключити вказівку на Міністерство доходів і зборів України та додати до переліку Державну фіскальну службу України;

2) ч. 1 ст. 10 Положень про центральні органи виконавчої влади викласти в такій редакції: «Центральний орган виконавчої влади очолює Голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозиції Міністра»;

3) ст. 23 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» та ст. 9 Положень про центральні органи виконавчої влади викласти в такій редакції: «Центральний орган виконавчої влади у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України та наказів міністерств видає накази, які підписує керівник центрального органу виконавчої влади»;

4) прийняти Закон України «Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання», який врегулював би питання плати за надання адміністративних послуг та встановив вичерпний перелік платних та безплатних адміністративних послуг;

5) перейменувати Державну службу України з контролю за наркотиками, Державну службу експортного контролю України та Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України на: Державну інспекцію України з контролю за наркотиками, Державну інспекцію експортного контролю України та Державну інспекцію гірничого нагляду та промислової безпеки України.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Лавренова О.І. До питання адміністративно-правового статусу державної служби як центрального органу виконавчої влади / О.І. Лавренова // Наше право. – 2012. – № 4 (ч. 2). – С. 67–71.
2. Лавренова О.І. Правовая природа актов управления государственных служб / О.І. Лавренова // *Legea si viata*. – 2013. – № 12. – С. 142–145.
3. Лавренова О. І. Окремі аспекти надання адміністративних послуг / О.І. Лавренова // *Порівняльно-аналітичне право*. – 2013. – № 4. – С. 192–194.
4. Лавренова О.І. Державні служби в системі центральних органів виконавчої влади у світлі адміністративної реформи / О.І. Лавренова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2014. – № 27 (т. 2) – С. 155–159.
5. Лавренова О.І. Загальна характеристика функцій державної служби як центрального органу виконавчої влади / О.І. Лавренова // Наше право. – 2014. – № 6. – С. 34–39.
6. Лавренова О.І. Організаційно-структурні аспекти адміністративно-правового статусу державної служби як центрального органу виконавчої влади / О.І. Лавренова // *Європейські перспективи*. – 2014. – № 6. – С. 81–86.
7. Лавренова О.І. Окремі аспекти правового статусу служби як центрального органу виконавчої влади // *Правове життя сучасної України : матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-виклад. складу, присвяченої 15-річчю Національного університету «Одеська юридична академія» та 15-річчю Одеської школи права (м. Одеса, 20–21 квітня 2012 р.)* / відп. за вип. В.М. Дрьомін ; Національний університет «Одеська юридична академія». – О. : Фенікс, 2012. – С. 47–48.
8. Лавренова О.І. Структура адміністративно-правового статусу державної служби як центрального органу виконавчої влади // *Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 30 листопада 2012 р.)* / відп. за вип. В.М. Дрьомін. – О. : Фенікс, 2012. – С. 96–98.
9. Лавренова О.І. Щодо визначення поняття «компетенція» державного органу // *Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 2–3 березня 2013 р.)*. – Х. : Громадське об'єднання «Асоціація аспірантів-юристів», 2013. – С. 44–45.
10. Лавренова О.І. До питання про поняття правового акта управління // *Правове життя сучасної України : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 16–17 травня 2013 р.)* Т. 2 / відп. за вип. В.М. Дрьомін; Національний університет «Одеська юридична академія». – О. : Фенікс, 2013. – С. 116–118.

11. Лавренова О.І. До питання правового регулювання плати за надання адміністративних послуг державними службами // Правове життя сучасної України : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 16-17 травня 2014 р.); у 2 т. Т. 1 / відп. ред. В.М. Дрьомін. – О. : Юрид. л-ра, 2014. – С. 51-53.

АНОТАЦІЯ

Лавренова О.І. Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2014.

Дисертацію присвячено теоретичним проблемам визначення адміністративно-правового статусу державної служби як центрального органу виконавчої влади та практичним питанням його реалізації. Здійснено історико-правовий аналіз розвитку системи центральних органів виконавчої влади та становлення у цій системі такого органу державного управління, як державна служба. Визначено поняття та елементи адміністративно-правового статусу державної служби як центрального органу виконавчої влади. Здійснено аналіз правового регулювання та принципів діяльності цього органу державного управління. Надано характеристику елементів адміністративно-правового статусу державної служби як центрального органу виконавчої влади. Особливу увагу приділено питанню надання адміністративних послуг державними службами.

На основі аналізу нормативно-правових актів, що визначають адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади, та в результаті здійснення теоретичних узагальнень сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на покращання діяльності цього органу державного управління.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус; державна служба; центральні органи виконавчої влади; функції; надання адміністративних послуг; компетенція.

АННОТАЦИЯ

Лавренова О.И. Административно-правовой статус государственной службы как центрального органа исполнительной власти. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет «Одесская юридическая академия», Одесса, 2014.

Диссертация посвящена теоретическим проблемам определения административно-правового статуса государственной службы как центрального органа исполнительной власти и практическим вопросам его реализации. Осуществлен историко-правовой анализ развития системы центральных органов исполнительной власти и становления в данной системе такого органа государственного управления, как государственная служба. Определено, что государственная служба является центральным органом исполнительной власти, большинство функций которого составляют функции по предоставлению административных услуг физическим и юридическим лицам.

Исследованы понятие и элементы административно-правового статуса. Административно-правовой статус государственной службы как центрального органа исполнительной власти – это сложная правовая категория, включающая в себя четыре блока элементов: целевой (цели, задачи и функции); структурно-организационный (нормативное регулирование порядка формирования и ликвидации государственных служб, их подчиненности соответствующим министерствам и организационная структура); компетенция; формы и методы деятельности.

Осуществлен анализ нормативно-правовых актов, которые регулируют деятельность государственной службы как центрального органа исполнительной власти, выявлены проблемные аспекты в данном вопросе и направления их решения. Охарактеризованы принципы, на которых основана деятельность данного органа государственного управления.

Дана характеристика элементов административно-правового статуса государственной службы как центрального органа исполнительной власти. Предложено разделять функции государственной службы на такие группы: предоставление административных услуг физическим и юридическим лицам; осуществление государственного надзора и контроля; управление объектами государственной собственности. Исследован структурно-организационный блок административно-правового статуса государственной службы как центрального органа исполнительной власти. Определено, что основными элементами организационного построения государственной службы являются: руководство органа (руководитель и его заместители); аппарат государственной службы; ее территориальные органы; предприятия, учреждения, организации, относящиеся к сфере ее управления; консультативные, совещательные и другие вспомогательные органы. Охарактеризованы формы и методы деятельности государственной службы как центрального органа исполнительной власти. Отдельное внимание уделено вопросу предоставления административных услуг государственным службам. Раскрыто понятие «административные услуги», осуществлена классификация административных услуг, предоставляемых государственными службами как центральными органами исполнительной власти, исследованы способы предоставления таких административных услуг.

На основе анализа нормативно-правовых актов, определяющих административно-правовой статус государственной службы как центрального органа исполнительной власти и в результате осуществления теоретических обобщений сформулирован ряд заключений, предложений и рекомендаций, направленных на улучшение деятельности данного органа государственного управления.

Ключевые слова: административно-правовой статус; государственная служба; центральные органы исполнительной власти; функции; предоставление административных услуг; компетенция.

SUMMARY

Lavrenova O.I. Administrative and legal status of public service as a central body of executive power. – Manuscript.

Dissertation for the degree of candidate of juridical sciences, specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; finance; information law. – National University «Odessa Law Academy», Odessa, 2014.

The thesis deals with theoretical problems of defining administrative and legal status of public service as a central body of executive power and practical issues of implementation. Historical and legal analysis of the central body of executive power system and formation in this system of government authority as a public service are realized in the thesis. The administrative and legal status concepts and elements of public service as a central body of executive power are covered. The analysis of the legal regulation and principles this government authority operation are carried out. The administrative and legal status elements characteristic of public service as the central body of executive power are described. Special attention is given to administrative services by public services issues.

A number of conclusions, proposals and recommendations which directed at improving this state administration body activities has been made on the basis of legal acts analysis that determine the administrative and legal status of public service as a central body of executive power as a result of theoretical generalizations fulfilling.

Key words: administrative and legal status; public service; central bodies of executive power; function; provision of administrative services; competence.